

XLVIII Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 1896 de 2018

Carpeta Nº 3108 de 2018	Comisión de Derechos Humanos

INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Modificación de la Ley N° 18.446

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 17 de octubre de 2018

(Sin corregir)

Preside: Señora Representante Mercedes Santalla.

Miembros: Señoras Representantes Cecilia Eguiluz, Claudia Hugo y Gloria Rodríguez.

Delegado de Sector: Señor Representante Alejandro Zavala.

Invitados: Señora Presidente del Directorio de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, doctora Josefina Plá, acompañada por la doctora Mariana Blengio y los doctores Juan Faroppa y Diego Lamas.

Secretaria: Señora Ma.Cristina Piuma Di Bello.

Prosecretaria: Señora Lourdes E. Zícari.

═════II═════

SEÑORA PRESIDENTA (Mercedes Santalla).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Informo que la Comisión sesionará el 7 de noviembre, fecha en la que recibirá a la Dinama, del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y el 14 de noviembre, oportunidad en la que nos visitarán los sindicatos Afinda y Utmides, a efectos de plantear sus puntos de vista sobre los recortes a los programas alimentarios. Aclaro que los sindicatos propusieron invitar a la Comisión Especial de Población y Desarrollo.

(Apoyados)

(Ingresa a sala una delegación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo)

——La Comisión da la bienvenida a la delegación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, integrada por las doctoras Josefina Plá y Mariana Blengio y por los doctores Juan Faroppa y Diego Lamas.

Los citamos porque recibimos el proyecto relativo a las modificaciones a la Ley N° 18.446 que aprobó el Senado. Observamos que quedaron algunos aspectos pendientes para modificar y queremos ver cómo podemos avanzar en ese sentido.

SEÑORA PLÁ (Josefina).- Agradecemos que nos reciban.

Este proceso tuvo un largo desarrollo. El proyecto fue presentado durante la gestión del primer Consejo Directivo de la Institución. En diciembre del año pasado nos recibieron y el 6 de julio de este año el proyecto se aprobó, con una serie de modificaciones. Luego del estudio de lo que resultó y debido a otras circunstancias que se dieron en este tiempo -nuestra situación presupuestal tuvo cambios que inciden en algunas de las propuestas-, hicimos algunas aproximaciones para ver si estas propuestas podían tener aceptación. Lo que planteamos es menos de lo que aspiramos, pero es necesario negociar el proyecto. En ese sentido, hemos tenido algún contacto en el Senado, buscando que lo que esta Cámara pueda modificar tenga andamiento en la otra.

SEÑOR FAROPPA (Juan).- Este proyecto tiene una larga historia y cuenta con media sanción del Senado. Queremos realizar algunos aportes que apuntan al espíritu de esta iniciativa. Apelando a que, afortunadamente, nuestro país tiene un régimen parlamentario bicameral, acudimos a esta Cámara para que conozca y evalúe nuestros planteamientos.

El comparativo tiene tres columnas. En la primera, está el proyecto que fue presentado, que surgió de un trabajo realizado por el área jurídica de la Comisión Administrativa y por la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo; luego, tomó estado parlamentario. El Senado aprobó lo que figura en la columna del medio. En la tercera columna están los cambios que planteamos.

No tenemos que hacer ninguna observación con relación al artículo 1º. Tampoco con respecto al artículo 2º del proyecto, que modifica el literal H) del artículo 35 de la Ley Nº 18.446.

En el artículo 3º tenemos una observación que hacer, que puede ser menor, pero es importante. El literal J) del proyecto que se aprobó en el Senado establece la forma de designación del personal de la Institución. El proyecto aprobado por el Senado dispone: “J) Designar al personal de su dependencia, previa realización de un concurso abierto de oposición o méritos y destituirlo por ineptitud”, etcétera. Entendemos que hay un problema de redacción porque esa “o” es disyuntiva. Por lo tanto, se debería establecer, como se propone en la tercera columna: “Designar al personal de su dependencia, previa

realización de un concurso abierto de oposición y méritos; solo de oposición o solo de méritos; […]", a efectos de incluir las tres posibilidades.

No tenemos ninguna sugerencia que hacer con respecto a los dos literales siguientes.

Hay algo sumamente relevante para el literal M), a efectos del adecuado funcionamiento de la Institución. El proyecto aprobado en el Senado -como surge de lo que figura en la columna del medio- establece: "M) Delegar la ejecución de las decisiones del Consejo Directivo en uno o más de sus miembros o en uno o más de sus funcionarios, […] con excepción de lo dispuesto en los artículos 4° y 35 literales G) a L) de la presente ley". En cuanto al último punto, estamos totalmente de acuerdo. La excepción de los artículos 4° y 35 refiere a las competencias y las facultades originarias de la Institución, que tienen que ver con su propia naturaleza jurídica y, obviamente, no pueden ser delegadas. Nuestra observación radica en que en este momento el Consejo Directivo ya delega la ejecución de determinadas decisiones. No nos ayuda en nada si no podemos delegar las atribuciones del Consejo Directivo en uno más de sus funcionarios y no en la ejecución de las decisiones del Consejo. Entre otras cosas, eso se relaciona con el proceso de descentralización que ha comenzado a realizar la Institución, a partir de la instalación de este nuevo Consejo, que tiene como objetivo llegar a todo el país. Es decir que la intención es que la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo no sea como tantas instituciones del Estado uruguayo: exclusivamente montevideanas. Para eso, es necesario instalar progresivamente oficinas en todo el territorio nacional, que puedan cumplir con las competencias de la Institución. Por ello, requerimos que los funcionarios puedan ser receptores de la delegación de atribuciones del Consejo, siempre acotada a una resolución fundada con el voto conforme de cuatro de sus cinco integrantes, o sea, de una mayoría calificada.

SEÑOR LAMAS (Diego).- Nuestro argumento de modificar esta redacción está vinculado con la teoría de la delegación de atribuciones como forma de concretar la descentralización. En realidad, la delegación de la ejecución ya es una potestad implícita que tiene el jerarca de la Institución. La posibilidad de delegación de atribuciones permitiría la toma de decisiones por parte de órganos inferiores al Consejo, lo que está vinculado estrechamente con la descentralización. O sea, se trata de que exista una cierta toma de decisiones a nivel de algunas de las oficinas descentralizadas que eventualmente tenga la Institución.

Estas decisiones serán tomadas sobre aspectos no centrales de la Institución, ya que, como se establece al final, rige la excepción de los artículos 4° y 35, literales G) a L), relativos a cuestiones propias del jerarca del sistema, que es el Consejo Directivo. Ese es el punto central: la posibilidad de que ciertos órganos subordinados puedan adoptar decisiones amparados en la delegación, siempre actuando en nombre del Consejo Directivo, que es el jerarca del sistema.

SEÑOR FAROPPA (Juan).- El artículo 4° del proyecto modifica el artículo 49 de la ley, relativo a obligaciones y derechos, que establece: "Los miembros del Consejo Directivo, deberán presentar declaraciones juradas de bienes en los términos requeridos por la Ley Nº 17.060, de 23 de diciembre de 1998. Los demás funcionarios se regirán por lo dispuesto por dichas normas".

En el proyecto original hicimos un agregado que fue retirado del texto que aprobó el Senado y para nosotros es un punto sumamente importante, sobre todo para la categoría que internacionalmente se reconoce a las instituciones nacionales de derechos humanos en todo el mundo. Hay un organismo internacional que concede la calificación de las distintas defensorías del pueblos o instituciones nacionales de derechos humanos,

teniendo en cuenta, entre otros factores, su independencia, su autonomía, la forma de funcionamiento, la composición de su personal, la manera en que se eligen los integrantes de su consejo directivo -en nuestro caso- o, como pasa en la mayoría de los países, el defensor o la defensora del pueblo, que son cargos unipersonales.

Esto tiene que ver con el requisito de independencia de las instituciones de derechos humanos, y lo que la Institución plantea es que se agregue al artículo 49 una oración mediante la cual se disponga: “Los miembros del Consejo Directivo de la INDDHH no podrán ser responsabilizados por los votos u opiniones que emitan en el ejercicio de las funciones legalmente encomendadas”.

En la discusión en la Comisión del Senado, se entendió por parte de los señores senadores que se estaba solicitando algo así como una especie de fuero especial, y de ninguna manera se trata de eso. El texto es claro en cuanto a que los integrantes del Consejo Directivo no tenemos fueros de ninguna naturaleza y podemos ser responsabilizados por nuestras acciones civiles, penales, comerciales, etcétera, como cualquier otro habitante de la República. Esa no responsabilidad por votos u opiniones es una garantía de la independencia que debemos tener los integrantes del Consejo Directivo y la Institución; es decir, cualquier fundamento de voto en una resolución o una opinión en el marco del ejercicio de las funciones legalmente encomendadas no podría dar lugar a ningún tipo de responsabilidad civil o penal. De otra manera, habría una especie de espada de Damocles pendiente sobre los integrantes del Consejo Directivo y ese, evidentemente, no es un tema subjetivo, personal de quienes integramos el Consejo, sino que un aspecto que afecta en forma notoria la independencia de la Institución.

A párrafo seguido viene un punto en el que decidimos no abundar, porque entendemos que, sin perjuicio de ratificar nuestra posición en cuanto a la posibilidad de que quienes ejercen cargos de jueces o fiscales puedan reservar su cargo en caso de ser designados para integrar el Consejo Directivo de la Institución, sabemos que es un punto discutido sobre el que hay opiniones contrarias en la doctrina y en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. Por lo tanto, lo dejamos planteado. Obviamente, no renunciamos a este reclamo, pero reconocemos que este sí es un tema que puede admitir más de una lectura.

Finalmente, en el artículo 49 nos encontramos con otro problema que se da a partir de un error original de la Institución en la formulación del proyecto inicial. Les pido disculpas, pero me voy a tomar unos minutos para explicar la razón de este error, por el cual se establecía que el estatuto de los funcionarios de la Institución sería el mismo que el de los funcionarios de la Cámara de Senadores. Creo que el área jurídica de la Institución y también la de la Comisión Administrativa siguieron demasiado a rajatabla el principio de la aplicación de la norma más favorable -uno de los principios centrales en materia de derechos humanos- y entendieron que era más favorable para los funcionarios de la Institución el estatuto de los funcionarios de la Cámara de Senadores, en lugar de decir -como debió haber dicho y como es en la realidad- el Estatuto de los funcionarios de la Comisión Administrativa del Poder Legislativo. En este momento, la Institución Nacional de Derechos Humanos -como ustedes saben mucho mejor que nosotros- es un programa de la Comisión Administrativa, como el comisionado parlamentario para el sistema penitenciario. Nuestros funcionarios ingresan y realizan todos los trámites de acuerdo con las bases de los concursos, tal como está previsto en el estatuto de los funcionarios de la Comisión Administrativa. Por lo tanto, el planteo que hace la Institución tiene que ver con cumplir estrictamente el principio de legalidad, resolviendo un tema tan delicado como el estatuto de sus funcionarios a texto expreso en la ley. De esta forma, terminaría una situación de hecho que se ha venido dando hasta ahora, por un tema de responsabilidad institucional de quienes hoy integramos este Consejo, a quienes que nos

interesa dejar este tema saldado y, además, porque tiene que ver con el funcionamiento del aparato del Estado y -reitero- el cumplimiento del principio de legalidad.

SEÑORA BLENGIO (Mariana).- Hago mías las consideraciones que se hicieron al comienzo y agradezco a la Comisión por recibirnos.

Vuelvo al artículo que refiere a las opiniones. Es importante destacar que lo que se pretende aquí no afecta lo dispuesto en los artículos 24 y 25 de la Constitución en relación con la responsabilidad funcional. Es un detalle, pero creo que resulta importante plantearlo.

SEÑOR LAMAS (Diego).- Con respecto a la puntualización de jueces y fiscales, uno de los temas que se plantea es que existen distintas interpretaciones del artículo de la Constitución. Agregando esta precisión con respecto a fiscales y jueces se pretende aclarar una interpretación desde el punto de vista legal.

En cuanto a lo planteado sobre la Comisión Administrativa, de hecho, la Institución tiene una resolución que establece la aplicación, en lo pertinente, del estatuto de los funcionarios de la Comisión Administrativa. Eso puede traer algunos inconvenientes en términos de qué es lo pertinente. Entonces, a través de la previsión del artículo 35 y la incorporación de esta expresión final, quedaría zanjado cuál sería el régimen estatutario y presupuestal que se aplicaría a los funcionarios. De hecho, aplicamos el mismo escalafón, pero de esta manera quedaría zanjado el punto.

SEÑOR FAROPPA (Juan).- Además, nos evitaría el dolor de cabeza y la pérdida de tiempo por varias reclamaciones judiciales por parte de nuestros funcionarios en relación con este tema.

En el artículo 5° estamos prácticamente de acuerdo. Planteamos nada más que la modificación de una palabrita. En relación con la inhibición posterior al cese de los integrantes del Consejo Directivo, el Senado establece que “no podrán, hasta transcurridos tres años desde la fecha del cese, ocupar cargos públicos de particular confianza política ni ser candidatos a cargos públicos electivos”. Hasta ahí no hay ningún problema. En el Senado se agregó: “La inhibición incluye el asesoramiento a denunciantes y organismos públicos denunciados, en gestiones ante la INDDHH”.

En este caso, entendemos que la palabra adecuada es “refiere” y no “incluye”. “Incluye” significa dejar el artículo como estaba. La inhibición también incorpora que los integrantes del Consejo Directivo no puedan ser asesores de denunciantes o denunciados en gestiones ante la Institución. Lo que se discutió en la Comisión del Senado -y ese había sido el acuerdo- fue que la referencia de esta inhibición -que nos parece totalmente razonable- es que, por ejemplo, si yo soy abogado y mañana una persona que fue denunciante de la Institución me quiere contratar porque se quiere divorciar, no debería estar inhibido para eso, porque puede afectar la libertad de trabajo, el derecho de trabajo. En cambio, sí parece razonable que yo, como abogado, no pueda asesorar a esa persona para realizar trámites ante la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo por el plazo de tres años, por un tema lógico de transparencia y de buena gestión. Entonces, en este último artículo, el verbo empleado debería ser referir y no incluir.

SEÑORA PLÁ (Josefina).- Hay un error en la redacción y en lugar de “La inhibición refiere el asesoramiento”, debe decir “La inhibición refiere al asesoramiento”.

SEÑORA BLENGIO (Mariana).- Para entender bien el artículo, hay que ir al texto original de la ley en relación con las inhibiciones. El Senado ya incorporó la modificación y esto es simplemente una puntualización.

SEÑOR FAROPPA (Juan).- En cuanto al artículo 7° no hay ningún tipo de observación.

El artículo 8° tiene que ver -como decía la señora presidenta recientemente- con un tema de funcionamiento. En la actualidad, tenemos asignada por ley la posibilidad de solicitar hasta diez pases en comisión. Los cargos que se solicitaron no fueron aprobados por razones de austeridad comprensibles, pero eso nos está afectando la posibilidad de desempeñar las responsabilidades que nuevas leyes nos han asignado, entre otras, actuar en el marco de la Ley N° 19.529, de Salud Mental -la Institución tiene que destinar funcionarios para cumplir sus obligaciones en esta materia-, y de la Ley N° 16.641 sobre sitios de memoria, que también es una nueva competencia que se asignó a la Institución. Ya antes, la Ley N° 19.307, de Servicios de Comunicación Audiovisual, agregó a las competencias de la Institución la de constituirse como defensoría de las audiencias. En ese sentido, obviamente, se requieren más recursos humanos.

Además, como planteé con anterioridad, un aspecto estratégico para el actual período del Consejo Directivo de la Institución es el proceso de descentralización, que requiere personal en todo el territorio nacional. Afortunadamente, con los recursos que nos fueron asignados en su momento, pudimos adquirir dos vehículos: un auto pequeño y una *van* que nos permite trasladar a funcionarios a distintas actividades al interior del país. Claramente, necesitamos más personal.

A la vez, ya sufrimos dos bajas en el personal que teníamos, porque la Presidencia de la República los solicitó en comisión; o sea que no solo no tenemos más funcionarios, sino que perdimos a dos. Cuando se habla de una institución con un número tan limitado de funcionarios como la Institución y con la amplitud de sus competencias, dos funcionarios es mucho. Por supuesto, de acuerdo con la normativa vigente, el Consejo Directivo no pudo negarse a la solicitud de esos pases en comisión. Por eso, pedimos -esto no fue tratado en el Senado- que se agregue al artículo 81 de la Ley N° 18.446 la habilitación para que la Institución cuente hasta con veinte funcionarios en comisión en lugar de hasta diez y, además, agregamos un inciso final que nos permite -como sucede con otros organismos del Estado, como el Tribunal de Cuentas y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, entre otros- negar la solicitud de pases en comisión que realice otro organismo del Estado, al menos hasta que estemos en las condiciones de funcionamiento adecuadas, con el número de personal necesario.

SEÑOR LAMAS (Diego).- Este agregado final va en consonancia con previsiones que tienen otros organismos, como el Tribunal de Cuentas y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. La potestad de no aceptar la solicitud del pase en comisión que se otorgaría a la Institución y que ya tienen dichos organismos, entre otros, es discrecional y, eventualmente, podría aceptar el pedido. No es que se prohíban los pases en comisión de la Institución hacia otros organismos, sino que se daría una potestad al Consejo Directivo para no autorizar el pase en comisión en caso de que tuviera que ver con un área sensible. Quiero dejar claro que no implica una imposibilidad de aceptar solicitudes de pase en comisión, sino la alternativa de que el Consejo analice si se trata de un área sensible o no para la Institución.

SEÑOR FAROPPA (Juan).- Reconocemos el trabajo que realizado por el Parlamento uruguayo a partir de la aprobación de la Ley N° 18.446 para que nuestro país contara con la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. Hacía mucho tiempo que se perseguía ese objetivo; finalmente, se logró.

Sería muy importante que estos pequeños ajustes al texto de la ley vigente pudieran hacerse efectivos, para que de esa manera la voluntad del legislador y del Estado

uruguayo de tener una Institución consolidada, fuerte y ejecutiva realmente se pudieran alcanzar.

SEÑORA PRESIDENTA.- En las modificaciones que proponen ustedes, el artículo 4°, que modifica el artículo 49 de la Ley N° 18.446, establece: "[…] Los miembros del Consejo Directivo de la INDDHH no podrán ser responsabilizados por los votos u opiniones que emitan en el ejercicio de las funciones legalmente encomendadas. […]". Cuando se creó la Institución, ¿esto no estaba contemplado?

SEÑOR FAROPPA (Juan).- No. El texto original de la ley no hacía ninguna referencia a este tema. Nosotros lo pusimos sobre la mesa a partir de observaciones que realizó este organismo, que antes se llamaba Comité Internacional de Acreditaciones y actualmente se llama Ganhri; es el que califica a las distintas instituciones que cumplen con los Principios de París, reconocidos expresamente en la exposición de motivos de la Ley N° 18.446. Esas tres categorías son A, B y C. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo fue reconocida desde el primer momento en que solicitamos la acreditación, hasta ahora, con la categoría A, lo que es muy importante para la Institución y, sobre todo, para el país. Entre los criterios y principios que establece este Comité, uno de ellos tiene que ver con la responsabilización sobre los dichos u opiniones de la Institución. A título de ejemplo, en la ley relativa al defensor del pueblo español -el modelo de las defensorías del pueblo en América Latina-, sí existe expresamente el término "fueros". El defensor del pueblo español tiene un nivel de fueros muy poco más bajo que el del rey. Es una protección muy efectiva; el máximo.

No estamos planteando fueros parlamentarios; simplemente, la no responsabilización por dichos u opiniones, sin perjuicio de lo que establecen los artículos 24 y 25 de la Constitución.

SEÑORA BLENGIO (Mariana).- Reafirmo lo señalado. No se trata de fueros, sin perjuicio de las responsabilidades que etablece la Constitución.

SEÑORA EGUILUZ (Cecilia).- Es un gusto trabajar en este tema.

Voy a pedir aclaraciones sobre varios artículos.

Con relación al artículo 4°, mi pregunta es más bien jurídica. Entiendo el punto de quitar las responsabilidades con respecto a las votaciones y en los dichos. Esto se asimila mucho a un tema de fueros, si bien no parlamentarios, pero sí de los ediles, ya que en el uso de la banca tienen libertad en cuanto a la votación, sin generar responsabilidades posteriores. Pero mi inquietud radica en si esto es de rango constitucional y no legal. Mi pregunta es sobre la forma y no sobre el fondo, ya que entiendo lo que plantean en cuanto a la responsabilidad.

Escuché atentamente el argumento internacional, que tiene mucho peso, pero eso no tiene que ver con nuestro sistema jurídico. Se está modificando algo que podría tener rango constitucional porque se vincula con una responsabilidad que asumimos todos, nos guste o no, cuando ejercemos una función pública.

SEÑOR LAMAS (Diego).- El límite está en los artículos 24 y 25 de la Constitución, que continuarán rigiendo. Supongamos que el Consejo Directivo dicta una resolución, hace una contratación y esta deriva en una responsabilidad para el Estado; el artículo 24 de la Constitución seguirá rigiendo y, eventualmente, se aplicará la posibilidad de repetición del artículo 25. Solo se trata de los votos u opiniones vinculadas con las competencias asignadas en el artículo 4°. Repito: no es óbice para la aplicación de los artículos 24 y 25 de la Constitución; incluso, esto se podría agregar a la redacción, para dejarlo más claro.

SEÑOR FAROPPA (Juan).- En el caso de Uruguay, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo no tiene rango constitucional; no fue incorporada a la constitución, como pasa en la gran mayoría de los países. Si la Institución tuviera rango constitucional, cualquier modificación tendría que hacerse por la vía constitucional.

En cuanto al otro tema es más jurídico. En aplicación de los artículos 72 y 332 de la Constitución, que permiten la incorporación de los principios generales de derecho, entre otros elementos, para lo que no está regulado, esta normativa de independencia de las instituciones de derechos humanos en cuanto a la garantía de su funcionamiento podría ingresar por ese lado.

Este segundo punto puede ser más discutible, pero se puede limitar, como planteó el doctor Lamas, a la responsabilidad establecida en la Constitución en los artículos 24 y 25.

SEÑORA RODRÍGUEZ (Gloria).- La doctora Blengio aclaró que el artículo 4° no afecta los artículos 24 y 25 de la Constitución. Sin embargo, el doctor Lamas manifestó la intención de que se pueda aclarar el objetivo de esta propuesta.

SEÑOR FAROPPA (Juan).- Al final del comparativo de este artículo realizamos un pequeño fundamento de la modificación planteada al proyecto. En el último párrafo, se hace referencia a los artículos 24 y 25 de la Constitución.

SEÑOR LAMAS (Diego).- Planteamos que la responsabilidad de los votos u opiniones que se emitan en el ejercicio de las competencias del artículo 4°, vinculadas con aspectos de derechos humanos, no son óbice para aplicar la responsabilidad. Como dije, si eventualmente el Consejo Directivo adopta una resolución que provoca un daño a un particular -por ejemplo, la adjudicación de una licitación-, por supuesto que serán de aplicación el artículo 24 -la Institución será responsable- y, en particular, el artículo 25. Si el Consejo Directivo actuó en forma ilegítima, existe la acción de repetición. Entendemos que este artículo, al establecer “en ejercicio de las funciones legalmente encomendadas” -esencialmente, la del artículo 4°, que es la atribución de competencias-, nos limitaría la posibilidad de que, eventualmente, haya una acción de repetición. En realidad, el artículo 25 de la Constitución es el que está más ligado a este artículo 4°.

SEÑORA EGUILUZ (Cecilia).- En la primera modificación propuesta, la del artículo 3°, claramente, se plantean tres mecanismos. Eso es lo que ustedes proponen, no dos, como se podía interpretar con la otra redacción. Los tres mecanismos son: oposición y méritos, oposición y méritos.

SEÑOR FAROPPA (Juan).- Esto se debe a la forma en que quedó redactado el literal J): “oposición o méritos”. Entendemos que hay tres formas de seleccionar: solo por méritos, solo por oposición o por oposición y méritos. Tal vez esta no sea la forma más prolija, pero a veces conviene detallar, para evitar confusiones.

SEÑOR LAMAS (Diego).- La idea que se planteó en este artículo fue contemplar los distintos escalafones. En algunos es necesario hacer concursos de oposición y méritos, por ejemplo, en el Escalafón A, de profesionales, pero en otros escalafones quizás no sea necesaria una prueba de oposición y se puede estar únicamente a los méritos. Probablemente, los concursos se hagan por oposición y méritos o solo por méritos. Pero dejamos abierta la puerta para que también pueda haber solo de oposición. De hecho, los concursos que realiza la Institución son de oposición y méritos en prácticamente todos los escalafones, con excepción del escalafón de oficios, en el que solo se está a los méritos.

SEÑORA EGUILUZ (Cecilia).- Entiendo que en el literal M) del artículo 3º, el término “atribuciones” cambiaría por “ejecución”, que se agregó en el Senado. ¿Se trata de un régimen más amplio que incluye la ejecución o ustedes la dan por sobreentendida? Pregunto esto porque al quedar el término “atribuciones” puede excluirse la ejecución, que podría ser una interpretación restrictiva de “atribuciones”, como explicaron ustedes.

Quiero saber si la ejecución queda excluida al sustituirse por el término “atribuciones”.

SEÑOR LAMAS (Diego).- En realidad, la posibilidad de ejecutar actos administrativos por parte de los órganos subordinados al Consejo es una potestad implícita que tiene directamente el Consejo; es la posibilidad de solicitar a un órgano subordinado que ejecute un acto administrativo. Nuestra posición es que quizás no sería necesario incluirlo en estos términos en el artículo. Nosotros planteamos la delegación de atribuciones propiamente dicha, que implica la posibilidad de tomar una decisión más allá de ejecutar un acto administrativo, tomar una decisión específica sobre un punto. Esto está limitado a determinadas atribuciones del Consejo, no las abarca todas. Es importante aclarar que se excluyen los literales G) a L) por la delegación de la delegación. Lo que queremos limitar, precisamente, es la delegación de atribuciones; se trata de tomar decisiones sobre un punto determinado. Esto va de la mano de lo que planteó el doctor Faroppa en cuanto a no descentralizar la toma de decisiones en el Consejo Directivo en Montevideo, es decir que se trata de que exista la posibilidad de que oficinas descentralizadas en el interior del país puedan tomar decisiones en nombre del Consejo Directivo.

SEÑORA EGUILUZ (Cecilia).- Escuché atentamente la explicación que dieron sobre el artículo 5º, que habla de la inhibición. En realidad, la inhibición de los tres años es para tener cargos electivos. El Senado agrega que esta inhibición -refiriéndose a la anterior- incluye el asesoramiento.

La propuesta que presentan ustedes establece que la inhibición refiere, además, al asesoramiento. Ustedes agregan además, y no queda incluido en la definición anterior.

(Diálogos)

——Sé que no dice “además”; lo digo yo, a los efectos de los argumentos, porque tenemos que analizar qué llevamos de lo que nos vuelven a plantear, por lo que es importante tenerlo claro al momento de argumentar. La cuestión es que el asesoramiento no está incluido; es una nueva limitación que se agrega.

SEÑOR FAROPPA (Juan).- El artículo 50 de la Ley Nº 18.446, que está vigente, establece: “Los miembros del Consejo Directivo de la INDDHH no podrán, hasta transcurridos tres años desde la fecha del cese, ocupar cargos públicos de particular confianza política,” -de acuerdo; eso no se discute- “ser candidatos a cargos públicos electivos” -eso no se discute- “o asesores de personas que hubieran estado involucradas en denuncias ante la INDDHH, como denunciantes o denunciados”. Esto implica prácticamente una muerte civil. Nos parece sumamente importante para la transparencia y el funcionamiento del sistema democrático -más allá de que ha habido discusiones respecto a la constitucionalidad de la exclusión por ley de que una persona pueda ejercer su derecho a participar en cargos públicos- que eso quede claro: los integrantes del Consejo Directivo están inhibidos de realizar actividad político- electoral -para decirlo claro-, luego del cese, por tres años. Ahora bien, el artículo 50 vigente agrega eso a partir de una “o”: “públicos electivos o asesores de personas”, etcétera. En el Senado se tomó en cuenta esa modificación y sería interesante acudir a la versión taquigráfica de la discusión, porque creemos que hubo un error en el texto, ya que en la Comisión se logró

un acuerdo para incorporar la palabra “incluye”, que prácticamente implica dejar el artículo como está. En el Senado se habló de que quedara claro que esta inhibición se mantenía respecto del asesoramiento de personas o instituciones, durante el plazo de tres años, en gestiones ante la Institución, pero no en otro tipo de situaciones del ámbito público y privado. Nos parece que ese “incluye” es fruto de un error, porque nos retrotrae a la versión actual del artículo 50. Es importante que quede claro que solo se refiere a gestiones ante la Institución, lo cual nos parece muy bueno por cuestiones de transparencia e independencia.

SEÑORA EGUILUZ (Cecilia).- Con la lectura del artículo original entendí el sentido de lo que están planteando y coincido con la interpretación que hacen.

SEÑORA BLENGIO (Mariana).- Por eso mencioné el texto original del artículo, porque es lo que permite la inclusión. De todas formas, la modificación del Senado flexibiliza un poquito. Más allá de “incluye” o “refiere”, si se coteja exactamente como denunciantes o denunciados y se limita a gestiones ante la INDDHH, es importante aprobarlo porque flexibiliza un poco, manteniendo el principio general de la inhibición en relación con cargos electivos, etcétera. Lo otro tiene que ver con la vía civil y las influencias que se pueden ejercer.

SEÑORA PLÁ (Josefina).- Leyendo de nuevo el artículo 50 y la modificación aprobada en el Senado, tengo claro que está restringido el asesoramiento en materia de gestiones ante la Institución. El tema de “incluye” o “refiere” es un problema exclusivo de idioma español y no me animo a decir que resulte fundamental. Lo conceptual más importante de la modificación está aclarado.

SEÑOR FAROPPA (Juan).- Lo que plantean las doctoras Plá y Blengio es que lo central sería que el artículo dijera “ser candidatos a cargos públicos electivos o asesores de personas que hubieran estado involucradas en denuncias ante la Institución como denunciantes o denunciados en gestiones ante la Institución”. Como el texto aprobado vuelve a hablar de inhibición, más allá de cualquier discusión, es claro que el “refiere” hace mención a eso, porque el “incluye” vuelve a incorporar la inhibición.

SEÑORA BLENGIO (Mariana).- Quiero enfatizar la importancia de poner “refiere” o “incluye”, y comparto lo señalado por el doctor Faroppa.

SEÑORA EGUILUZ (Cecilia).- La cifra de pases en comisión va a traer discusión -además, es una innovación, porque tampoco viene en el proyecto original-, pero creo que ustedes argumentaron muy bien que tiene que ver con los temas presupuestales y los cambios.

Aprovechando que están acá, quiero hacerles dos consultas sobre el funcionamiento de la Institución. Yo formé parte de la Comisión que seleccionó su integración y se enfatizó mucho en la descentralización. Por eso, quiero pedirles que nos cuenten un poquito si se ha podido avanzar en ese sentido y en qué estamos.

También quiero saber cuántos funcionarios están trabajando hoy en la Institución.

SEÑORA PLÁ (Josefina).- Tenemos cuarenta y seis funcionarios.

En cuanto a la descentralización, hemos venido señalando reiteradamente que el primer Consejo Directivo tuvo la misión de la institucionalidad, de crear la Institución. Estaba decretado su nacimiento, pero había que hacerla realidad.

El segundo Consejo, desde el 31 de agosto del año pasado, puso un énfasis especial en la descentralización. Durante el año 2017 realizó una exploración del terreno y se hicieron visitas a diversos departamentos del interior.

Llegado el 2018, hubo una opción clara de priorizar determinados departamentos y algunas regiones de Montevideo, donde se entendía que era mayor la vulneración de derechos humanos. Por ese motivo, en esta primera etapa de descentralización se priorizó concurrir a los departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha, y a los Municipios A, D, F y G de Montevideo. Sin perjuicio de ello, por invitación o por determinadas circunstancias, hemos estado presentes en otros lugares, porque el objetivo central es que la Institución sea realmente nacional, y eso significa que sea conocida en todo el país y que sus herramientas y sus garantías estén al servicio de todos los habitantes.

SEÑOR FAROPPA (Juan).- Complementando lo que decía la presidenta de la Institución, agrego que esa forma de funcionamiento implica que parte de la plantilla de cuarenta y pocos funcionarios -abogados, administrativos, psicólogos, trabajadores sociales, comunicadores, etcétera- salga en una especie de misión, como salían antes los viejos curas de pueblo, que iban bautizando, casando, confirmando gente. Son salidas desde la capital, y ya es un paso muy importante. Nuestro problema es instalarnos en el resto del país; es decir, además de la tarea que se está realizando ahora, tener dos sedes regionales, como mínimo, al finalizar el mandato de este Consejo.

Mientras tanto, estamos trabajando, en el marco de un convenio con la Universidad de la República, sobre la posibilidad de instalar en la Sede Paysandú una primera oficina de la Institución en el interior. ¿Por qué con la Universidad de la República? Hemos recibido muy atentas invitaciones y ofrecimientos tanto de organismos del Poder Ejecutivo -como, por ejemplo, el Mides- como de gobiernos departamentales, intendencias y juntas departamentales. Nos ofrecieron lugares para funcionar en sus instalaciones, pero como somos una Institución autónoma que gira en la órbita del Poder Legislativo y somos muy celosos de esa autonomía, nos parece muy importante materializarla. Entonces, queremos evitar que se generen confusiones, sobre todo en la gente que va a realizar un trámite y puede que no le quede claro ante quién lo está haciendo. La Universidad es lo más autónomo que encontramos, y tiene un despliegue territorial importante en el país.

Sería un primer paso. El objetivo del plan estratégico que estamos terminando de elaborar en estos días es, justamente, tener instalada en el territorio la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

Hasta ahora, las comunicaciones son a través de las salidas que hace la Institución desde Montevideo hacia el interior y por otros medios. Estamos implementando que entre los trámites del Estado esté la posibilidad de presentar denuncias *on line*, aunque ustedes saben -por la función que cumplen- que la atención cara a cara, el escuchar y ver a la gente, sentir lo que realmente está sucediendo es muy importante.

SEÑORA BLENGIO (Mariana).- Suscribo todo lo dicho. Quiero destacar que, actualmente, la Institución tiene cuarenta y seis funcionarios, incluyendo los diez pases en comisión.

Hay dos llamados en curso para médico legista, psicólogo y coordinador de los sitios de memoria.

También quiero resaltar que la descentralización a través de las nuevas tecnologías es un desafío para la Institución y creo que será muy interesante para la optimización de recursos. Estamos abocados a implementar una plataforma para hacer cursos en línea, y quiero destacarlo porque, en base a la alta conectividad que tiene todo el Uruguay -muy distinto a otros Estados-, esta posibilidad nos hace llegar a todo el país. Eso optimiza los esfuerzos y los recursos del área educativa de la Institución, que en comparación con otras no tiene tantos funcionarios, y el hecho de tener esta posibilidad de promover la

educación -en forma complementaria, porque no sustituye en ningún caso las prerrogativas de las autoridades nacionales y las obligaciones en términos de brindar educación- acercará el conocimiento de la Institución a toda la población.

Este proceso de empoderamiento del funcionario público -me estoy refiriendo a todos los organismos del Estado- en relación con la Institución de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo tiene dos perspectivas. Una relativa tiene que ver con ellos mismos como garantes de derechos humanos con relación a todos los demás y otra, de ellos como titulares de derechos humanos. Esa doble perspectiva es en lo que constantemente venimos trabajando en el proceso de capacitación que hemos realizado con el equipo en distintas oficinas públicas, en coordinación con organismos del Estado. Especialmente con algunos lo hemos desarrollado en forma más amplia, haciendo foco en algunas preocupaciones. Por ejemplo, con el Ministerio del Interior estamos desarrollando un programa permanente de capacitación de todos los cadetes y agentes que egresan de la Escuela Nacional de Policía, para que tengan conocimiento de qué es la Institución y de ese rol que tienen como garantes y titulares. Tengan en cuenta que la Institución recibe denuncias de todo el país -por supuesto, un amplio número corresponde a Montevideo- y en todos estos casos está esa doble vinculación. El organismo más denunciado quizás no sea el que vulnera derechos con relación a los administrados, sino con respecto a la titularidad de los derechos de los funcionarios. Esta es una forma de contribuir al mejor desarrollo y a la perspectiva de los derechos humanos en la administración pública, que es un eje sustancial en materia de derechos humanos y mejor desempeño del Estado.

SEÑORA RODRÍGUEZ (Gloria).- Quiero hacer una pregunta sobre los pases en comisión. ¿En qué medida resultaría equilibrado incorporar veinte pases en comisión, cuando representa prácticamente la mitad de la plantilla de cuarenta y seis funcionarios? ¿No afectaría la independencia y la autonomía de la Institución?

SEÑOR FAROPPA (Juan).- Es muy interesante la pregunta de la señora representante. En el proceso de acreditación a que hice referencia anteriormente, uno de los temas que se observaban a la Institución era que tenía solo funcionarios en comisión. Estamos hablando del año 2013. Afortunadamente, cuando se votó el primer presupuesto para la Institución, se pudo iniciar el proceso de llamado a concursos de personal profesional y administrativo. A partir de entonces pudimos tener nuestro propio personal. Este organismo de contralor plantea, justamente, que las instituciones de derechos humanos tengan su propio personal.

En el caso concreto, estamos hablando de hasta veinte pases, que en los hechos implicarían solo diez cargos más, ya que tenemos diez asignados. No es lo ideal -estoy de acuerdo con la señora diputada-, pero estamos ante una situación de hecho. Debemos cumplir normas que nos han asignado nuevas responsabilidades y, por las razones de austeridad que ya se analizaron, los cargos que se solicitaron en esta última rendición de cuentas no fueron aprobados. Teniendo en cuenta los tiempos constitucionales, al menos van a pasar tres años hasta que podamos contar con personal suficiente, y es mucho tiempo. Por supuesto, puede contar con el compromiso del Consejo Directivo en el sentido de que si se establece “hasta veinte”, no significa que necesariamente tengan que ser veinte, pero nos hace falta más personal. Además, reitero que perdimos dos cargos nuestros, que son pagados por la Institución pero los funcionarios están desempeñándose en otro organismo.

Comparto con usted que el deseo de tener el doble de funcionarios de la Institución.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos las herramientas que nos han dado para seguir trabajando en esto.

(Se retiran de sala los representantes de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo)

(Se suspende la toma de versión taquigráfica)

